

Gert G. Wagner

Bessere Daten für Gesellschaft und Politik

Die Hartz-Kommission hat ausgehend vom „Statistikskandal“ bei der Bundesanstalt für Arbeit auch für deren Statistiken und die Arbeitsmarktforschung Reformen vorgeschlagen. Professor Gert G. Wagner plädiert darüber hinaus für den Aufbau einer informationellen Infrastruktur von Wissenschaft und Statistik als Kernelement von „Good Governance“.

Ein „Statistikskandal“ bei der Bundesanstalt für Arbeit (BA) hat nicht nur dazu geführt, dass die Hartz-Kommission eingesetzt wurde und die Bundesanstalt jetzt gründlich reformiert wird. Die in der Bundesanstalt für Arbeit bisher gegebenen Restriktionen für die Forschung bei der Evaluation arbeitsmarktpolitischer Instrumente zeigen auch, welche Konsequenzen infolge nicht zuverlässiger Datenproduktion, die nicht wissenschaftlich konzipiert und begleitet ist, eintreten können.

Folgerichtig hat die Hartz-Kommission auch zu diesen Bereichen Vorschläge vorgelegt¹, auf die am Ende dieses Artikels näher eingegangen wird. Es ist zu hoffen, dass in der gegenwärtigen kontroversen wirtschaftspolitischen Diskussion diese Empfehlungen nicht untergehen und die zentrale Forderung der Kommission, Verwaltungsdaten der Forschung zugänglich zu machen, nicht nur auf den Bereich der „BA-neu“ – wie die Hartz-Kommission die reformierte Bundesanstalt für Arbeit nennt – beschränkt bleibt.

Der Gesetzgeber sollte in der kommenden Legislaturperiode das „Statistische System“ in Deutschland gründlich reformieren. Es liegen neben den Vorschlägen der Hartz-Kommission noch weitere Empfehlungen auf dem Tisch der Regierung: der jüngste Bericht des „Statistischen Beirats“, der sich an das Bundesinnenministerium richtet², und die Empfehlungen der „Kommission zur Verbesserung der Statistischen

Infrastruktur“, die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzt war³.

Viele offene Fragen

Die demographische Entwicklung, die Veränderung familiärer Lebensformen, die Defizite des Bildungssystems und nicht zuletzt Organisation und Struktur des Wissenschaftssystems bilden in der wissensbasierten globalen Gesellschaft eine politische Agenda, in der die Probleme der Statistik eingebettet sind. Der Paradigmenwechsel vom „Transfer-Wohlfahrtsstaat“ zum „aktivierenden Staat“ stellt sehr viel schärfer als früher die Frage nach den individuellen Folgen staatlichen und politischen Handelns. Während z.B. die Sozialpolitik in der klassischen Industriegesellschaft auf strukturelle Unterschiede der „Klassenlage“ reagiert hat, setzen moderne sozialpolitische Maßnahmen und Programme auf Anreize für spezifische Gruppen, Familien und Individuen.

Schwierige Fragen sind nur durch die wissenschaftliche Analyse auf Basis geeigneter Daten zu beantworten: Unglaublich viele Fragen sind offen, auf die die Politik eigentlich längst eine Antwort benötigt hätte, wenn sie rational handeln will. Einige Beispiele:

- Bei der Weiterentwicklung der Riester-Rente muss man wissen, von welchen individuellen Umständen die Ersparnisbildung für das Alter beeinflusst wird.
- Für die Reform des Gesundheitswesens muss man wissen wie Krankenversicherte und erkrankte Menschen auf Selbstbehalte bei ärztlicher Behandlung reagieren.

Prof. Dr. Gert G. Wagner, 47, lehrt Volkswirtschaftslehre an der TU Berlin und ist Forschungsdirektor am DIW Berlin. Er ist Mitglied des „Statistischen Beirats“ und des „Wissenschaftsrats“ und war Mitglied der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzten „Kommission zur Verbesserung der Statistischen Infrastruktur“. Er gibt hier seine persönliche Meinung wieder.

¹ Bericht der Kommission „Moderne Dienstleistung am Arbeitsmarkt“: Berlin 2002, S. 219-222.

² Zu beziehen vom Statistischen Bundesamt.

³ Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur (KVI): Wege zu einer besseren informationellen Infrastruktur - Gutachten der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzten Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik, Baden Baden 2001: NOMOS Verlag.

- Für die Verbesserung des Schulwesens muss man wissen, wie unterschiedliche pädagogische Konzepte wirklich wirken.
- Zur Bewältigung der Alterung der Bevölkerung in der Wirtschaft muss man wissen, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit Betriebe Mitarbeiter für Zukunftstechnologien ausbilden.

Daten selbst erzeugen!

Grundsätzlich befinden sich die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften in der merkwürdigen Situation, dass ein großer Teil des Datenmaterials, das sie analysieren, nicht vom Wissenschaftssystem selbst generiert wird, sondern dass staatliche Behörden, neben Statistischen Ämtern sind das auch große Verwaltungen, wie z.B. die Bundesanstalt für Arbeit, die Daten erheben und zum großen Teil auch selbst auswerten, ohne dass wissenschaftlicher Sachverstand unmittelbar einfließt. Wissenschaftler können oft nur mit aggregierten Daten arbeiten, die in Form von „Standard-Tabellen“ von den Ämtern und Verwaltungen publiziert werden.

Ein Naturwissenschaftler würde eine solche Rolle niemals akzeptieren. In den Naturwissenschaften ist es selbstverständlich, dass die zu analysierenden Daten vom Wissenschaftler auch selbst erzeugt werden. Meist durch Experimente oder - wie z.B. in der Astronomie – durch Beobachtung, also in einer methodischen Weise, wie das auch Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler machen. Diesen Weg gehen die Sozial- und Wirtschaftswissenschaften aber erst seit einigen Jahren, da er ja auch kostspielig ist. Um Geld zu sparen, werden auch weiterhin die vom Staat erhobenen Statistiken benutzt. Die ihnen zugrunde liegenden Daten sind aber bislang nicht vollständig für die Wissenschaft zugänglich. Darauf weist die Hartz-Kommission zu Recht hin.

Der Vergleich mit den Naturwissenschaften macht deutlich: Statistik ist mehr als „Erbsenzählerei“, die man Verwaltungsbeamten, die nicht wissenschaftlich ausgebildet sind, überlassen könnte. Auch die Erhebung von statistischen Daten, aus der politische Entscheidungsträger relevante Informationen ziehen können, ist eine Wissenschaft.

Deswegen wird zu Recht die Frage nach der Relevanz sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung und ihrer Datengrundlagen zur empirischen Beschreibung und Analyse der gesellschaftlichen Verhältnisse gestellt. Mit dieser Thematik hat sich in dieser Legislaturperiode die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingesetzte „Kommission zur Verbesserung der informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik“ (KVI) befasst und ihr Gutachten im Februar 2001 vorgelegt. Im Bericht

der Kommission geht es im Wesentlichen um folgende Themen, die auf einen – zunehmend dringlichen – politischen Handlungsbedarf in der kommenden Legislaturperiode hinweisen.

Wissenschaftsbasierte Infrastruktur

Ziel der Empfehlungen der KVI ist der Aufbau einer wissenschaftsbasierten informationellen Infrastruktur zwischen Wissenschaft und Statistik, die unter anderem die Aufgabe hat, die erforderliche gesellschaftliche Analysekapazität zu organisieren und auf diese Weise die Qualität der wissenschaftlichen Politikberatung in Deutschland im Hinblick auf strategische Politikplanung und die Evaluation politischer Entscheidungen und Programme zu entwickeln und nachhaltig zu verbessern. „Good Governance“ ist ohne eine solche Infrastruktur nicht denkbar.

- Die Amtliche Statistik muss unabhängig von den Verwaltungen gemacht werden, um – in Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Öffentlichkeit – die richtigen Fragen zu stellen und Daten problemadäquat zu analysieren.
- Auf der einen Seite müssen die Erhebungs- und Aufbereitungsprogramme der Amtlichen Statistik – im Rahmen eines flexiblen, gesetzlichen Rahmens – von der Wissenschaft beeinflussbar sein, auf der anderen Seite muss es einen regelhaften Zugang der wissenschaftlichen Forschung zu Mikrodaten der amtlichen Statistik und der nichtamtlichen Statistik geben.
- Das Wissenschaftssystem (z.B. die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Hochschulrektorenkonferenz) muss sich so organisieren, dass es zu einer legitimierten und zielgerichteten Beratung der amtlichen Statistik in der Lage ist.
- Grundsätzlich muss durch geeignete institutionelle, rechtliche und finanzielle Rahmenbedingungen es den empirischen Gesellschaftswissenschaften (Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bildungsforschung, Epidemiologie) dauerhaft ermöglicht werden, dass sie – wie die Naturwissenschaften – eigene Daten erheben. Forschungsorganisation und Forschungsförderung müssen systematisch für eine bessere Finanzierung wissenschaftsgetragener Datenerhebung und der Aufbereitung und den Zugang von Daten sorgen.

Konkrete Maßnahmen

Will man die Empfehlungen der KVI umsetzen, sollten die folgenden konkreten gesetzlichen Maßnahmen in der nächsten Legislaturperiode implementiert werden:

- Voraussetzung für eine bessere Verflechtung von Wissenschaft und Statistik ist die Integration der Aufgabe „Forschung“ in die amtliche Statistik und deren Transformation zu stärker wissenschaftlich geprägten Institutionen einer öffentlich finanzierten informationellen Infrastruktur.
- In einem unmittelbaren Zusammenhang damit steht die Forderung nach einer funktionalen Trennung der Statistikproduktion und der politisch administrativen Aufgabenstellung. Nicht zuletzt das Beispiel der Bundesanstalt für Arbeit zeigt, wie dysfunktional die Vermischung administrativer und strategischer Kernkompetenzen sein kann. Dies gilt in vergleichbarer Weise z.B. auch für das künftige Bundesamt für Migration im Rahmen der Steuerung der Migration. Die statistische Datenproduktion muss sich auf unabhängige, wissenschaftlich arbeitende und beratene Institutionen der amtlichen Statistik konzentrieren, um Eigeninteressen bei der Evaluation politisch administrativer Institutionen und Programme auszuschließen und sowohl das statistische System wie die politisch administrativen Institutionen auf ihre Kernkompetenzen zu beschränken. Deswegen ist auch die Auslagerung der Wahlleiter aus den statistischen Ämtern, die z.B. in Berlin schon erfolgte, zielführend. Andere administrative Aufgaben, wie z.B. die „Lohnsteuererlegung“ im Hessischen Statistischen Landesamt, sollten schleunigst überprüft werden.
- Es reicht nicht aus, dass die Amtliche Statistik nur durch den Statistischen Beirat beraten wird. Für eine bessere Zusammenarbeit mit der Wissenschaft (und zur Selbstorganisation der empirisch arbeitenden Sozial- und Wirtschaftswissenschaft) ist die Schaffung eines „Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten“ sinnvoll, der gemeinsam mit der Politik diesen Reform- und Modernisierungsprozess unter Beteiligung der wissenschaftlichen Akteure organisiert. Die Aufgaben des „Statistischen Beirat“ sind klarer als bislang auf die Interessenwahrnehmung der betroffenen Administrationen, Verbände und Unternehmen zuzuspitzen. Die Aufgabe der Koordination zwischen den Ämtern und zwischen Ämtern und Politik im föderalen System sollte komplett auf die Amtskonferenz übertragen werden.
- Im Zuge der aufgrund der europäischen Vorgaben geplanten Novelle des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) sollte das Statistikgeheimnis im Hinblick auf die Übermittlung von Einzelangaben an die wissenschaftliche Forschung europäischen Standards angepasst werden. International vorbildhaft wäre eine rechtliche Verankerung eines Forschungsdatengeheimnisses, das die personale Geheimhaltungsverpflichtung jedes Wissenschaftlers beim

Umgang mit personenbezogenen Einzelangaben, die für Forschungszwecke übermittelt werden, strafrechtlich sanktioniert. Zeugnisverweigerungsrechte des Wissenschaftlers im Hinblick auf diese Daten sowie Beschlagnahmeverbote sind komplementäre Maßnahmen, die die Abschottung der Forschung datenschutzrechtlich garantieren.

Das Beispiel der „BA-Neu“

Ein Beispiel. Innerhalb der „BA-neu“ sind etliche Statistik-Reformen auch ohne gesetzliche Änderungen machbar. Der Hartz-Kommission ist zuzustimmen, wenn sie empfiehlt:

„Der Zugang zum Datenbestand der [BA-neu] für Wissenschaftler des IAB und für externe Wissenschaftler wird unter dem unverzichtbaren Restriktionen des Datenschutzes ... nachhaltig verbessert (...) Der Aufbau eines Forschungsdatenzentrums unter Anleitung des IAB in Kooperation mit der Statistik-Abteilung der [BA-neu] wird beschleunigt.“

Forschungsdatenzentren (FDZ) sind eine Empfehlung der KVI. In einem Forschungsdatenzentrum sollen Daten so vorbereitet werden, dass sie in Form anonymisierter „Scientific Use Files“ der Wissenschaft zur Verfügung gestellt werden können. Im Forschungsdatenzentrum in der Bundesanstalt für Arbeit sollen auch – unter datenschutzrechtlicher Aufsicht von Personal der Bundesanstalt für Arbeit – nicht mit ausreichender Sicherheit anonymisierbare Daten (so genannte formal anonymisierte Daten) unabhängigen Wissenschaftlern zugänglich gemacht werden.

Hier wird es auf die Details der Ausgestaltung ankommen: Wie wird das Regelwerk aussehen, das die sofortige Verfügbarkeit jeglicher Statistikdaten der „BA neu“ für die Wissenschaft und Öffentlichkeit sicherstellt? In dem Regelwerk muss insbesondere auch klargestellt werden, dass innerhalb eines Forschungsdatenzentrums für Gastwissenschaftler auch nur formal anonymisierte Daten inhaltlich uneingeschränkt zugänglich sein werden. Zum Regelwerk gehören auch prüfbare Zugangsprozeduren (Wie können externe Wissenschaftler Anträge auf Zugang stellen und wie werden diese bearbeitet und entschieden; insbesondere dann, wenn es Betreuungsengpässe gibt? Wie wird die Betreuungskapazität bestimmt, anhand derer Engpässe gemessen werden?). Darüber hinaus sollte geklärt werden, wie Zugangsmöglichkeiten auf Daten des Forschungsdatenzentrums in Außenstellen der Bundesanstalt für Arbeit, also ausgewählten Arbeitsämtern, aussehen könnten und welche Voraussetzungen dort erbracht sein müssten, um einen Zugang zu gewährleisten.